

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การสร้างเครือข่ายภาคประชาชนในการป้องกันภัยพิบัติ
ของกรุงเทพมหานคร

จัดทำโดย นายไพโรจน์ จันเจือ

ตำแหน่ง เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชำนาญการ
สังกัด สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

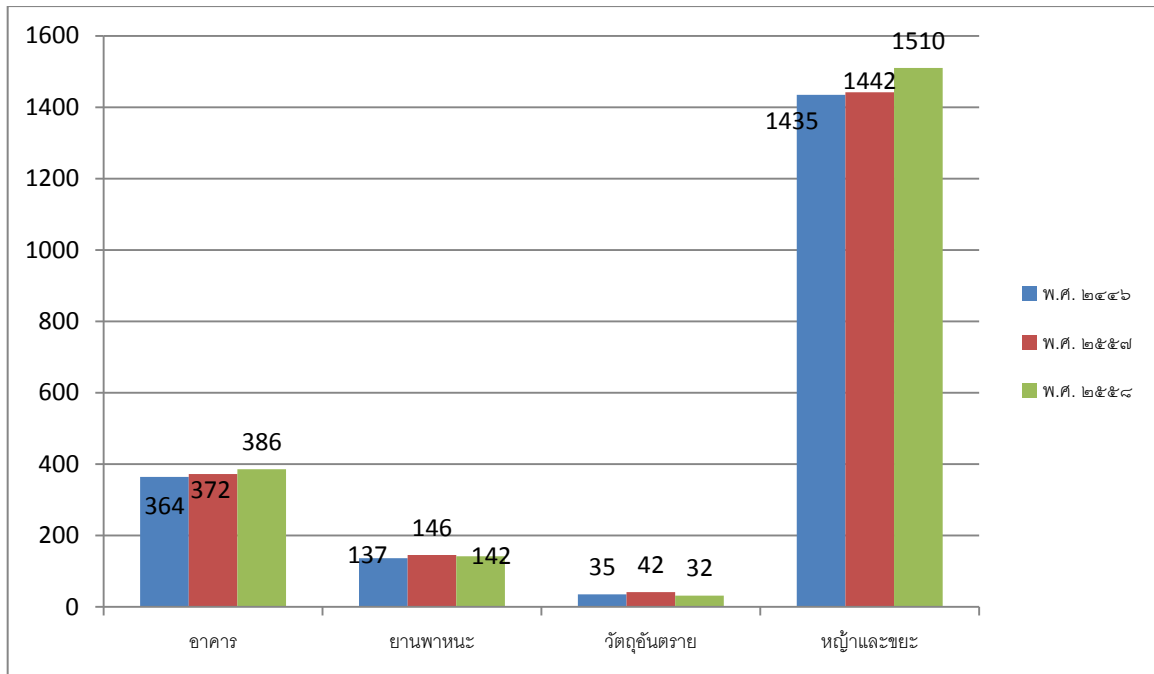
รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับต้น รุ่นที่ ๒๕
สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

๑. ชื่อเรื่อง การสร้างเครือข่ายภาคประชาชนในการป้องกันภัยพิบัติของกรุงเทพมหานคร

๒. หลักการและเหตุผล

ด้วยกรุงเทพมหานครเป็นมหานครขนาดใหญ่ เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ ประชาชนจากทั่วทุกภาคต่างหลั่งไหลเข้ามาเพื่อประกอบสัมมาอาชีพ ทำให้เกิดการพัฒนาย่างรวดเร็วในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐาน และเทคโนโลยีต่างๆ มากมาย ซึ่งการพัฒนาย่างรวดเร็วดังกล่าวกลับเป็นตัวเร่งเร้าให้เกิดภัยพิบัติต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร และนับวันยังมีสถิติที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยเฉพาะอัคคีภัยที่เป็นภัยพิบัติลำดับต้นๆ ที่มักเกิดในเมืองใหญ่เช่นกรุงเทพมหานคร โดยจากสถิติย้อนหลัง ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗)

แผนภูมิที่ ๑
แสดงสถิติเหตุภัยพิบัติในกรุงเทพมหานครย้อนหลัง ๓ ปี (๒๕๕๖-๒๕๕๘)

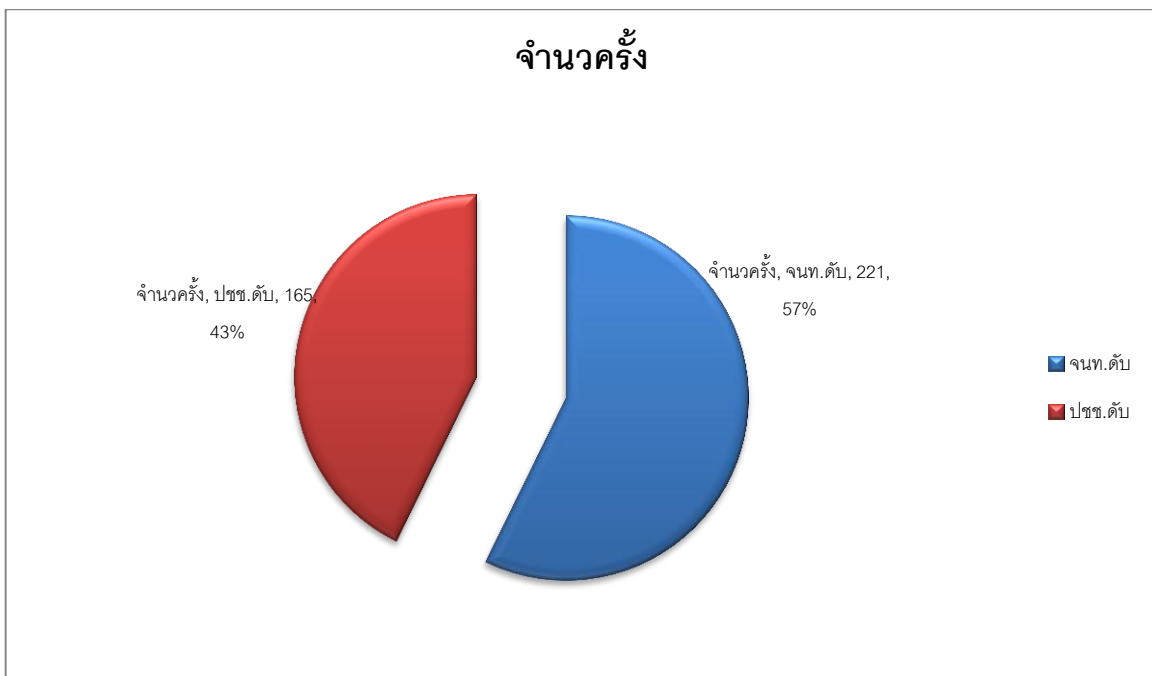


ที่มา : ฝ่ายการสื่อสาร สปภ.กทม.

จากแผนภูมิที่ ๑ จะเห็นได้ว่า สถิติอัคคีภัยมีอัตราการเกิดที่สูงขึ้น ร้อยละ ๑๐-๒๐ ในทุกๆ ปีซึ่งเมื่อเกิดแล้วจะนำมาซึ่งความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจนบางครั้งไม่สามารถประเมินค่าเป็นตัวเงินได้

แม้ว่าในทางสถิติเหตุอัคคีภัยจะมีสถิติที่เพิ่มขึ้นทุกปี แต่จากสถิติดังกล่าว เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วยังพบสถิติที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งอาจจะนำมาซึ่งแนวทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติของกรุงเทพมหานครได้เป็นอย่างดี นั่นคืออัตราส่วนการเข้าระงับเหตุโดยเจ้าหน้าที่ดับเพลิงกู้ภัยมีเพียงร้อยละ ๖๐ เท่านั้น ส่วนอีกร้อยละ ๔๐ เป็นเหตุที่เพลิงสงบก่อนเจ้าหน้าที่ถึงที่เกิดเหตุ ซึ่งประชาชนได้ทำการดับเพลิงได้ในเบื้องต้นและไม่เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนมากนัก

แผนภูมิที่ ๒
สถิติการระงับเหตุเปรียบเทียบระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชน (เหตุปี ๒๕๕๘)



ที่มา : ฝ่ายการสื่อสาร สป.ก.ท.ม.

จากข้อเท็จจริงและสถิติดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่าหากอัตราส่วนที่ประชาชนระงับเหตุได้มากเท่าใด ความสูญเสียจะมีน้อยลง เนื่องจากเหตุที่ประชาชนระงับได้จะเป็นเหตุเล็กน้อยซึ่งใช้เพียงอุปกรณ์ดับเพลิงขั้นต้นทำการดับเท่านั้น ซึ่งยังไม่ได้สร้างความสูญเสียแก่ทรัพย์สินของประชาชนมากนัก แต่หากเป็นเหตุที่เจ้าหน้าที่เข้าทำการระงับจะเป็นเหตุใหญ่ที่สร้างความสูญเสียในวงกว้างแล้ว

ในส่วนการบริหารจัดการภัยพิบัติ กรุงเทพมหานครได้กำหนดแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๗๕ ให้มีประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อความปลอดภัยจากภัยพิบัติ ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ มหานครแห่งความปลอดภัย ประเด็นยุทธศาสตร์ย่อยที่ ๑.๔ ปลอดภัยพิบัติ

และได้มีการมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดทำแผนรองรับด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร พ.. ๒๕๕๓-๒๕๕๗ โดยมีรายละเอียดกระบวนการ ขั้นตอน แผนงาน และโครงการต่างๆ เพื่อให้การป้องกันและควบคุมภัยพิบัติของกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามแผนและบรรลุเป้าหมายได้

แต่ทั้งนี้ ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีบุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ จำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๑,๘๙๖ คน (ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ สปภ. ,๒๕๕๘) ซึ่งต้องดูแลพื้นที่กรุงเทพมหานครจำนวน๑,๕๖๘,๗๖๗ ตารางกิโลเมตร ซึ่งประจำอยู่ตามสถานีดับเพลิงต่างๆ รวม ๔๕ สถานี (สถานีดับเพลิงหลัก ๓๕ สถานี ,สถานีดับเพลิงย่อย จำนวน ๑๐ สถานี) และรับผิดชอบดูแลประชากรทั้งสิ้น ๕,๖๙๒,๒๘๔ คน (กรมการปกครอง, ๒๕๕๗) ซึ่งหากคิดอัตราส่วนต่อประชากรของเจ้าหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ ๑ คน ต้องรับผิดชอบประชาชนจำนวน ๓,๐๐๒ คน ซึ่งยังไม่รวมประชากรแฝงที่คาดว่าจะมีจำนวนเท่ากับกับประชากรตามทะเบียนราษฎร ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นเจ้าหน้าที่ดับเพลิงและกู้ภัย ๑ คน จะต้องดูแลประชาชนจำนวนรวม ๖,๐๐๐ คน

จากการศึกษาของนักศึกษาหลักสูตรนักบริหารมหานครระดับสูง (พ.ต.ท. สมเกียรติ นนทแก้ว , ๒๕๕๕) เกี่ยวกับอัตราส่วนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดการภัยพิบัติ ต่อประชากร พบว่าเมื่อใหญ่ๆ ที่มีลักษณะและขนาดใกล้เคียงกรุงเทพมหานคร เช่น มหานครนิวยอร์ก มหานครโตเกียว มหานครลอนดอน มหานครลอสแอนเจลิส เป็นต้น มีอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ ๑ คน ต่อจำนวนประชากรประมาณ ๙๐๐ - ๙๕๐ คน แต่ของกรุงเทพมหานคร จากสถิติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก เมื่อเทียบกับมหานครใหญ่อื่นๆ ซึ่งกรุงเทพมหานครเองมีความมุ่งหมายจากวิสัยทัศน์ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ ๒๐ ปี ที่ต้องการเป็นมหานครแห่งเอเชีย ซึ่งมียุทธศาสตร์มหานครปลอดภัยเป็นตัวขับเคลื่อนตัวหนึ่ง ซึ่งคงจะไม่สำเร็จแน่นอน หากมีสถิติตามที่ได้กล่าวอ้างมาข้างต้น

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลนบุคลากร การลดความสูญเสียจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งการส่งเสริมให้เครือข่ายภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง แจ้งเตือนภัย ระวังเหตุ ให้มากที่สุด เพื่อให้ประสิทธิภาพในการจัดการ ภัยพิบัติของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงได้ดำเนินการศึกษาโครงการการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนในการจัดการภัยพิบัติของกรุงเทพมหานครขึ้น

๓. วัตถุประสงค์

- ๓.๑ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติของกรุงเทพมหานคร
- ๓.๒ เพื่อสร้างเครือข่ายภาคประชาชนในการเฝ้าระวัง แจ้งเตือนภัย และระงับเหตุ
- ๓.๓ เพื่อลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
- ๓.๔ ลดปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

๔. เป้าหมาย

ดำเนินการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อจัดการภัยพิบัติของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดจัดตั้งเครือข่ายชุมชนละ ๑ เครือข่าย ภายในระยะเวลา ๓ ปี เริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑

๕. ความรู้ที่นำมาใช้ในการจัดทำรายงาน

การดำเนินการจัดทำรายงานฉบับนี้ ได้นำหลักวิชาการและแนวคิดต่างๆ มาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์การดำเนินโครงการ โดยแบ่งหลักวิชาการที่นำมาใช้จำนวน ๒ แนวคิด คือแนวคิดตั้งต้นและแนวคิดนำสู่การปฏิบัติ ดังนี้

๑. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ ๑๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๖๕) (แนวคิดตั้งต้น)

กรุงเทพมหานครแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ ๑๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๕) ขึ้นโดยมีวิสัยทัศน์การบริหาร คือ “เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการค้า การบริการ ทั้งในระดับ ประเทศ และระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” จากวิสัยทัศน์ “มหานครน่าอยู่อย่างยั่งยืน” ได้ถูกถ่ายทอดออกมาเป็นแนวทางการพัฒนา ๓ แนวทาง ได้แก่ Gateway Green และ Good Life โดยได้แยกวิสัยทัศน์ออกเป็น ๓ มิติการพัฒนาซึ่งเชื่อมโยงกับการ พัฒนาในระดับพื้นที่ ได้แก่ มหานคร (Gateway) ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาในระดับมหานคร ยั่งยืน (Green) ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาในระดับเมือง และน่าอยู่ (Good Life) ที่เป็นแนวทางการพัฒนาในระดับ ชุมชน โดยมีเป้าหมายที่จะบูรณาการแนวทางการพัฒนาทั้งสามระดับพื้นที่อย่างสมดุล เหมาะสมกับศักยภาพทางที่ตั้งและตำแหน่งทางความเชื่อมโยงระหว่างกรุงเทพฯ กับพื้นที่สำคัญอื่นๆ ของโลก (แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ ๑๒ ปี, ๒๕๕๑) ซึ่งประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง คือประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง ซึ่งเป็นการสร้าง คุณภาพในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชน ทั้งด้านอาชญากรรม อัคคีภัย อุบัติเหตุและความ รุนแรง และความสะอาด ทั้งในแง่ของการป้องกันและการบรรเทาสาธารณภัยในกรณีที่เกิดภัยพิบัติขึ้นแล้ว โดยมี กลยุทธ์หลัก ๗ กลยุทธ์ ดังนี้

- กลยุทธ์ที่ ๑ ฝ้าระวังและลดพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรม
- กลยุทธ์ที่ ๒ สนับสนุนทรัพยากรในการจัดการด้านความปลอดภัย
- กลยุทธ์ที่ ๓ เสริมสร้างความปลอดภัยในโรงเรียน
- กลยุทธ์ที่ ๔ เพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- กลยุทธ์ที่ ๕ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- กลยุทธ์ที่ ๖ เพิ่มประสิทธิภาพในการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนหลังเกิดเหตุสาธารณภัย
- กลยุทธ์ที่ ๗ ควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง

ซึ่งจากแผนดังกล่าว เราสามารถนำมาใช้ในการเป็นคิดและหลักในการดำเนินโครงการได้ คือกลยุทธ์ที่ ๔ และกลยุทธ์ที่ ๕ ซึ่งเน้นเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่นำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

๒. แนวคิดการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (แนวคิดนำสู่การปฏิบัติ)

ถือเป็นแนวคิดที่จะต่อยอดการแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ ๑๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๖๕) ที่จะนำประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง กลยุทธ์เพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช. , ๒๕๕๔) ได้ให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติขอประเทศไทย ไว้ในการวิจัยเรื่องการจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดภัยพิบัติ กรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่นๆ เมื่อปี ๒๕๕๔ ระบุว่ารัฐบาลควรมีการส่งเสริมบทบาทของอาสาสมัคร เนื่องจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทุกกรณีแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถที่จะรับมือ กับสถานการณ์ภัยพิบัติได้เพียงลำพัง ขณะที่องค์กรสาธารณประโยชน์และอาสาสมัครเป็นกำลังสำคัญและมีส่วนอย่างมากที่ทำให้การระดมความช่วยเหลือมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่โดยตรง แม้จะมีอำนาจบังคับบัญชาชัดเจน แต่ความเปราะบางทางทำให้เกิดความล่าช้า

ปัจจัยส่งเสริมให้เกิดระบบอาสาสมัคร ได้แก่

- เหตุการณ์ภัยพิบัติที่รุนแรงและ ระบบสื่อสารโทรคมนาคมที่ทันสมัย ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้สึกรวมและ ต้องการมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย จนก่อให้เกิดความตื่นตัวในการทำงานของอาสาสมัครอย่างมาก

- ปัญหาและอุปสรรคของงานอาสาสมัคร ในเหตุการณ์ภัยพิบัติ มักพบว่ามีอาสาสมัครจำนวนมากเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยโดยไม่มีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพรองรับ ขาดระบบประสานงาน และการสื่อสารข้อมูล ไม่มีผู้มอบหมายงานหลัก ทำให้อาสาสมัครไม่ทราบว่าจะทำหน้าที่อะไร หรือช่วยเหลือใคร ในขณะที่เดียวกัน อาสาสมัครแต่ละคนอาจไม่ได้รับการฝึกฝนเตรียมตัวมาก่อน

- นโยบายส่งเสริมระบบอาสาสมัครของไทย มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ เห็นชอบปฏิญญาอาสาสมัครไทยและนโยบายการพัฒนางานอาสาสมัคร อย่างไรก็ตาม แนวนโยบายดังกล่าวเป็นเพียงการวางพื้นฐานและการส่งเสริมให้เกิดระบบอาสาสมัครขึ้นในสังคมเท่านั้น

ดังนั้น เพื่อให้การจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยมีประสิทธิภาพรัฐควรให้การสนับสนุนทั้งอาสาสมัครที่มีการจัดตั้งโดยหน่วยงานของรัฐ และอาสาสมัครภาคประชาชนซึ่งมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก เพื่อให้อาสาสมัครสามารถมีบทบาทในทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติ

แต่ ทั้งนี้แม้จะมีความจำเป็นที่จะต้องมีการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน แต่การดำเนินการต้องเป็นไปอย่างมีระบบมีแบบแผนชัดเจน เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน อาสาสมัครที่ได้รับการส่งเสริมเป็นไปอย่างยั่งยืน จึงได้นำหลักการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัย

ชุมชนเป็นฐาน Community Based Disaster Risk Management : CBDRM (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย , ๒๕๕๑) โดยต้องสร้างกระบวนการให้ชุมชนต่างๆ ได้พึ่งพาตนเอง เป็นผู้พิทักษ์รักษาชุมชนตนเอง มีการบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยตนเอง เนื่องจากเมื่อสร้างความตระหนักให้ประชาชนในชุมชนรักชุมชนตนเองแล้ว จะเป็นแรงกระตุ้นในการทำงาน โดยต้องมีการจัดการให้ประชาชนในชุมชนได้ดำเนินการและรับรู้ในสิ่งต่อไปนี้

๑. คนในชุมชนเกิดความตระหนัก (Public Awareness) และมีส่วนร่วม (People Participation) ในการแก้ไขปัญหาความเสี่ยงภัย ดังนี้

๑.๑ ติดตามข้อมูลข่าวสารการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning) ผ่านสื่อต่างๆ เช่น การพยากรณ์อากาศ การประกาศแจ้งเตือนจากทางราชการถึงสถานการณ์ภัยที่จะเกิดขึ้นหรือการให้ความรู้ ถึงความเสี่ยงภัยในพื้นที่

๑.๒ คนในชุมชนจะต้องตื่นตัว (Alert) ปรึกษาหารือเพื่อร่วมกันประเมิน วิเคราะห์ความล่อแหลมเสี่ยงภัยของชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ เช่น - มีพื้นที่ใดเสี่ยงภัย ครอบคลุมใดจะได้รับความเดือดร้อน - สถานที่สำคัญใดบ้างจะประสบภัย

๒. ให้ชุมชนมีระบบข้อมูลและแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งการมีข้อมูลจะนำไปสู่การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน ดังนี้

๒.๑ เมื่อชุมชนตระหนักถึงภัยและร่วมกันวิเคราะห์ความล่อแหลมเบื้องต้นแล้ว ชุมชนจะต้องสำรวจข้อมูลด้านต่างๆ เพื่อประเมินความเสี่ยงภัย เช่น สำรวจข้อมูลพื้นฐานของชุมชน, ข้อมูลทางสังคม, เศรษฐกิจ, ข้อมูลการเกิดภัยพิบัติในชุมชนย้อนหลังและความเสียหายที่เคยเกิดขึ้น และระบุพื้นที่ที่เคยเกิดภัยลงในแผนที่ชุมชน เพื่อนำข้อมูลเหล่านี้ไปวิเคราะห์ความล่อแหลมที่อาจเกิดขึ้นได้กับชุมชน

๒.๒ การที่ชุมชนจะต้องวิเคราะห์ความล่อแหลมก็เพื่อต้องการให้ชุมชนทราบว่า หากมีการเกิดภัยขึ้นอีกจะมีบุคคลใดในชุมชนที่มีความล่อแหลมต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือจะมีสิ่งใดบ้างที่จะเสียหายจากภัยพิบัติจากนั้นจะต้องให้มีการสำรวจความสำคัญในการ ช่วยเหลือขนย้าย อพยพ

๒.๓ เมื่อชุมชนได้ข้อมูลความเสี่ยงภัยแล้ว ให้นำแผนที่ชุมชนมาจัดทำแผนที่เสี่ยงภัย (Risk Map) และแผนที่ปลอดภัย (Safety Map) ซึ่งจะต้องมีข้อมูล จุดรวมพล เส้นทางการอพยพ และให้ชุมชนประเมินขีดความสามารถในการนำทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน มาเตรียมการไว้ให้พร้อมเมื่อเกิดภัย

๒.๔ ชุมชนรวบรวมข้อมูลของชุมชน แผนที่เสี่ยงภัย แผนที่ปลอดภัย ทรัพยากรของชุมชน และผลของการประเมินความเสี่ยงเพื่อจัดทำเป็นแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน

๓. ชุมชนจัดตั้งองค์กรป้องกันภัยของชุมชน เพื่อดำเนินกิจกรรม

๓.๑ กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนให้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชุมชนได้รับการปฏิบัติตามแผนและกิจกรรมต่างๆ

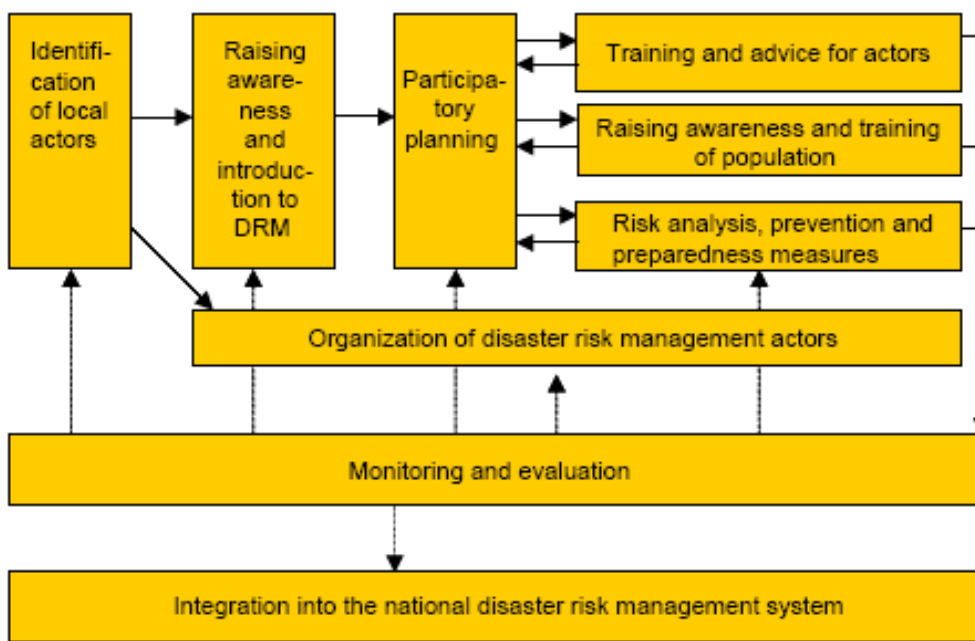
๓.๒ ชุมชนจะต้องมีสถานที่จัดตั้งเป็น “ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน” มีบุคลากรที่รับผิดชอบ

๔. ชุมชนมีการฝึกซ้อมแผนเผชิญเหตุและการอพยพประชาชน คือ การนำแผนไปฝึกซ้อม ฝึกปฏิบัติให้สมาชิก ในชุมชนได้ปฏิบัติตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ ชุมชน โดยเฉพาะแผนการแจ้งเตือนภัย การฝึกซ้อมแผนป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน การสื่อสาร การจำลอง สถานการณ์แล้วฝึกซ้อมเสมือนเกิดเหตุการณ์สาธารณภัยขึ้น เพื่อค้นหาข้อบกพร่องที่ควรนำมา ปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับชุมชนมากยิ่งขึ้น

๕. ชุมชนมีเครือข่ายกับภายนอกชุมชนในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

๖. องค์กรชุมชนมีกิจกรรมอย่างต่อเนื่องและพัฒนาสมาชิกให้มีขีดความสามารถสูงขึ้น

แผนภูมิที่ ๓
กระบวนการในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน



ที่มา : กรม ปก. , ๒๕๕๑

๖. กรอบแนวทางการดำเนินการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

กำหนดขอบเขตและกรอบแนวทางในการดำเนินการ เป็นการจัดตั้งชุดปฏิบัติการจัดการ ภัยพิบัติประจำชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ชุมชนละ ๑ ชุดปฏิบัติการ โดยการพัฒนาทักษะขีด ความสามารถให้สามารถเฝ้าระวังเหตุ สอดส่องดูแล และสามารถระงับเหตุเบื้องต้นที่เกิดขึ้นภายในชุมชน ของตนเองได้ ตลอดจนสามารถช่วยเหลืออพยพประชาชนในชุมชนของตนเองได้ เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน โดยใช้ แนวทางตามแนวคิดการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน และกำหนดแนวทางในการดำเนินการ ออกเป็น ๓ ระยะ ดังนี้

๑. ระยะที่ ๑ ระยะการจัดตั้ง หรือขั้นเริ่มต้นจะเป็นการให้ความรู้เป็นหลัก โดยกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ ดังนี้

- การสร้างให้คนในชุมชนเกิดความตระหนัก (Public Awareness) และมีส่วนร่วม (People Participation) ในการแก้ไขปัญหาความเสี่ยงภัย โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องคือ ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ระดับเพลิง และเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนของสำนักงานเขต ซึ่งกำหนดขึ้นการส่งเสริมและสร้างความตระหนักดังนี้

๑. ส่งเสริมให้ชาวชุมชนติดตามข้อมูลข่าวสารการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning) ผ่านสื่อต่างๆ เช่น การพยากรณ์อากาศ การประกาศแจ้งเตือนจากทางราชการถึงสถานการณ์ภัยที่จะเกิดขึ้นหรือการให้ความรู้ ถึงความเสี่ยงภัยในพื้นที่ ในขั้นตอนนี้ต้องมีการจัดการให้ความรู้กับผู้นำชุมชนหรือคณะกรรมการชุมชนให้มีความตระหนักเสียก่อน แล้วจึงให้ประธานชุมชน ร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องให้ความรู้และสร้างความตระหนักให้กับประชาชนในชุมชน โดยคัดเลือกวิธีการที่ง่ายๆ และยกตัวอย่างชุมชนอื่นที่อ่อนแอ และเข้มแข็ง มีให้ได้รับรู้ และให้ประชาชนเสนอข้อคิดเห็น

๒. ส่งเสริมให้คนในชุมชนตื่นตัว (Alert) โดยเริ่มให้มีการปรึกษาหารือเพื่อร่วมกันประเมิน วิเคราะห์ ความล่อแหลมเสี่ยงภัยของชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ เช่น - มีพื้นที่ใดเสี่ยงภัย ครอบครัวยุคใดจะได้รับความเดือดร้อน - สถานที่สำคัญใดบ้างจะประสบภัย โดยกำหนดออกมาเป็นรูปแบบง่ายๆ แต่สามารถรับรู้และจดจำได้ง่าย

๓. สร้างความรู้ด้านการป้องกันและควบคุมภัยพิบัติ ทั้งการดับเพลิง การระงับเหตุต่างๆ และการช่วยเหลือสงเคราะห์ โดยเฉพาะการระงับเหตุเบื้องต้น เพื่อให้ได้มีความรู้เพื่อสามารถดูแลตนเองได้ในเบื้องต้น

๒. ระยะที่ ๒ ระยะการสร้างเสริมเข้มแข็ง ทั้งคน และวิธีการ

- การสร้างเสริมเข้มแข็งทั้งคน และวิธีการ เป็นต่อยอดเมื่อประชาชนในชุมชนมีความตื่นตัว ความตระหนักในภัย รวมทั้งมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับภัยต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในชุมชน และต้องนำมาประยุกต์ให้เกิดการปกป้องคุ้มครองชุมชนของตนเอง ซึ่งในขั้นนี้ เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนเขตเจ้าหน้าที่ดับเพลิง ผู้นำชุมชน ประชาชนในชุมชน ต้องร่วมกันดำเนินการ ดังนี้

๑. ร่วมสร้างให้ชุมชนมีระบบข้อมูลและแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งการมีข้อมูลจะนำไปสู่การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน ดังนี้

๑.๑ ร่วมกันวิเคราะห์ความล่อแหลมเบื้องต้นแล้ว ชุมชนจะต้องสำรวจข้อมูลด้านต่างๆ เพื่อประเมินความเสี่ยงภัย เช่น สำรวจข้อมูลพื้นฐานของชุมชน, ข้อมูลทาง สังคม, เศรษฐกิจ, ข้อมูลการเกิดภัยพิบัติในชุมชนย้อนหลังและความเสียหายที่เคยเกิดขึ้น และระบุพื้นที่ที่ เคยเกิดภัยลงในแผนที่ชุมชน เพื่อนำข้อมูลเหล่านี้ไปวิเคราะห์ความล่อแหลมที่อาจจะเกิดขึ้นได้กับชุมชน การที่ชุมชนจะต้องวิเคราะห์ความล่อแหลมก็เพื่อต้องการให้ชุมชนทราบว่า หากมีการเกิดภัยขึ้นอีกจะมีบุคคลใดในชุมชนที่มีความล่อแหลมต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือจะมีสิ่งใดบ้างที่จะเสียหายจากภัยพิบัติจากนั้นจะต้องให้มีการสำรวจความสำคัญในการ ช่วยเหลือขนย้าย อพยพ

๑.๒ เมื่อชุมชนได้ข้อมูลความเสี่ยงภัยแล้ว ให้นำแผนที่ชุมชนมาจัดทำแผนที่เสี่ยงภัย (Risk Map) และแผนที่ปลอดภัย (Safety Map) ซึ่งจะต้องมีข้อมูล จุดรวมพล เส้นทางอพยพ และให้ชุมชนประเมินขีดความสามารถในการนำทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน มาเตรียมการไว้ให้พร้อมเมื่อเกิดภัย

๑.๓ รวบรวมข้อมูลของชุมชน แผนที่เสี่ยงภัย แผนที่ปลอดภัย ทรัพยากรของชุมชน และผลของการประเมินความเสี่ยงเพื่อจัดทำเป็นแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน

๒. จัดตั้งองค์กรป้องกันภัยของชุมชนเพื่อดำเนินกิจกรรม

๒.๑ ขับเคลื่อนให้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชุมชนได้รับการปฏิบัติ ตามแผนและกิจกรรมต่างๆ

๒.๒ กำหนดสถานที่ในชุมชนให้เป็น “ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน” พร้อมทั้งมีการกำหนดบุคลากรที่รับผิดชอบในด้านต่างๆ

๓. ฝึกซ้อมแผนเผชิญเหตุและการอพยพประชาชน คือ การนำแผนไปฝึกซ้อมฝึกปฏิบัติ ให้สมาชิก ในชุมชนได้ปฏิบัติตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน โดยเฉพาะแผนการแจ้งเตือนภัย การฝึกซ้อมแผนป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน การสื่อสาร การจำลอง สถานการณ์ แล้วฝึกซ้อมเสมือนเกิดเหตุการณ์สาธารณภัยขึ้น เพื่อค้นหาข้อบกพร่องที่ควรนำมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับชุมชนมากยิ่งขึ้น

๔. ชุมชนมีเครือข่ายกับภายนอกชุมชนในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

๕. องค์กรชุมชนมีกิจกรรมอย่างต่อเนื่องและพัฒนาสมาชิกให้มีขีดความสามารถสูงขึ้น

๖. หน่วยงานของรัฐให้การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง หรืออาจมีการจัดสรรงบประมาณ เพื่อบริหารกิจกรรมต่างๆ

๓. ระยะที่ ๓ ระยะการติดตามประเมินผล และการสร้างแรงดึงดูดในการปฏิบัติงาน หรือขั้นการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

- ในระยะที่ ๓ ผู้ที่ต้องมีบทบาทมากที่สุดคือ เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนสำนักงานเขต และเจ้าหน้าที่ดับเพลิง ที่ต้องมีการประชุมหารือเพื่อกำหนดแนวทางในการประเมินผลติดตามอย่างต่อเนื่อง มีการกำหนดการสร้างขวัญและกำลังใจ การเชิดชูเกียรติ และการประชาสัมพันธ์กิจกรรมให้ประชาชนในชุมชนอื่นได้มีการรับรู้

๗. ระยะเวลาการดำเนินการ

กำหนดระยะเวลาการดำเนินการโดยจัดตั้งองค์กรเครือข่ายป้องกันภัยให้ครบทุกชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ภายในระยะเวลา ๓ ปี ตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ - ๒๕๖๓ โดยแบ่งระยะเวลา ออกเป็น ๓ ช่วง ดังนี้

- ช่วงระยะเวลาที่ ๑ ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดดำเนินการให้แล้วเสร็จ ร้อยละ ๕๐ ของจำนวนชุมชนทั้งหมด

- ช่วงระยะเวลาที่ ๒ ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดดำเนินการให้แล้วเสร็จครบทั้งหมดของจำนวนชุมชนทั้งหมด
 - ช่วงระยะเวลาที่ ๓ ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดการประเมินผล ตรวจสอบ ประชาสัมพันธ์ เชิดชูเกียรติ การสนับสนุนเงินรางวัล เพื่อสร้างขวัญกำลังใจ
- ทั้งนี้ เมื่อตรวจกำหนดวงรอบแล้ว ให้ดำเนินการตามมาตรการในช่วงระยะที่ ๓ ไปเรื่อยๆ เป็นประจำทุกปี

๘. งบประมาณในการดำเนินการ

ไม่ใช้งบประมาณในการดำเนินการในช่วงแรก (๓ ปีแรก) แต่จะต้องใช้งบประมาณในการสร้างแรงจูงใจสำหรับการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีการพัฒนา โดยกำหนดงบประมาณปีละ ๕,๑๕๐,๐๐๐.-บาท (ห้าล้านหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทถ้วน) ดังนี้

๑. งบประมาณสำหรับเป็นรางวัลสำหรับชุมชนที่ดำเนินการบรรลุเป้าประสงค์ และมีความโดดเด่น ปีละ ๕ รางวัล รางวัลละ ๓๐,๐๐๐ บาท รวมใช้งบประมาณปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท
๒. งบประมาณสำหรับการฝึกอบรมสัมมนา ศึกษาดูงาน และการพัฒนาศักยภาพ ปีละ ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๙. แนวทางในการติดตามและประเมินผล

การดำเนินการตามโครงการดังกล่าว เนื่องจากเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โดยมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนว่าต้องดำเนินการให้ครบทุกชุมชนภายในระยะเวลา ๓ ปี จึงต้องมีการติดตามประเมินตามแนวทางที่กำหนด จึงกำหนดเป็นตัวชี้วัด และเครื่องมือในการประเมินผล ดังนี้

๙.๑ ตัวชี้วัดความสำเร็จ ได้กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินโครงการ แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะคือ

๙.๑.๑ ตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินโครงการในภาพรวม โดยภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ต้องดำเนินการจัดตั้งเครือข่ายภาคประชาชนในการป้องกันภัยพิบัติ ให้ได้ร้อยละ ๕๐ ของจำนวนชุมชนทั้งหมดในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ต้องดำเนินการจัดตั้งเครือข่ายฯ ได้ครบตามจำนวนชุมชนที่มีทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร

๙.๑.๒ ตัวชี้วัดความสำเร็จของชุมชนในการดำเนินโครงการ โดยกำหนดให้ทุกชุมชนที่ได้ดำเนินการจัดตั้งเครือข่ายภาคประชาชนในการป้องกันภัยพิบัติประจำชุมชนแล้ว ต้องมีองค์ประกอบที่สามารถตรวจสอบได้ ดังนี้

- (๑.) มีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน
- (๒.) มีแผนที่เสี่ยงภัยประจำชุมชน
- (๓.) มีการจัดตั้งองค์กร โดยมีผู้รับผิดชอบตามแผนฯ และสถานที่จัดตั้งองค์กร

(๔.) มีการฝึกซ้อมแผนฯ โดยกำหนด ๓ เดือนต่อ ๑ ครั้ง และต้องมีภาพการฝึกซ้อม พร้อมหนังสือรับรองจากหน่วยดับเพลิงประจำพื้นที่

๙.๒ วิธีการและเครื่องมือในการดำเนินการติดตามประเมิน กำหนดแบบการติดตามและประเมินผลไว้เป็น ๓ รูปแบบ ดังนี้

๙.๒.๑ การประเมินผลความสำเร็จการดำเนินโครงการในภาพรวม ใช้แบบรายงานผลของหน่วยดับเพลิงพื้นที่ หรือจากสำนักงานเขต

๙.๒.๒ การประเมินผลความสำเร็จของชุมชนในการดำเนินโครงการ ใช้แบบประเมินผลการดำเนินโครงการของชุมชน โดยให้เจ้าหน้าที่ดับเพลิง หรือเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน เป็นผู้สำรวจการดำเนินการทุก ๓ เดือน

๑๐. ข้อเสนอแนะ

การดำเนินงานของภาครัฐในปัจจุบัน หลายภาคส่วนได้ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเข้ามาใช้ แต่การดำเนินการ หากวิเคราะห์ผลลัพธ์การดำเนินการแล้วจะเป็นเพียงแค่ดึงภาคประชาชนมาเพื่อให้ครบกระบวนการตามความมุ่งหมายหรือตัวชี้วัดเท่านั้น เมื่อได้ดำเนินการและมีการตรวจประเมินเรียบร้อยแล้วก็จะปล่อย และขาดการสนับสนุนส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง ทำให้เมื่อมีกิจกรรม หรือกิจกรรมที่ต้องการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ภาคประชาชนจะไม่ให้ความสนใจ หรือความสำคัญมากนัก ดังนั้น หากต้องการจะให้การดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพได้ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืนจริงๆ ต้องมีการดำเนินการ ดังนี้

๑. มีการประชาสัมพันธ์ และสื่อสารแนวคิดการดำเนินการถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับทั้งภาคประชาชนและภาครัฐ

๒. มีการกำหนดแผนงานการดำเนินการที่ชัดเจน เป็นขั้นตอน และให้ความสำคัญกับการดำเนินการอย่างจริงจัง

๓. ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีการพัฒนาต่อยอดอยู่เรื่อยๆ

๔. สร้างขวัญกำลังใจให้กับชุมชนที่มีการดำเนินการ และกำหนดวันที่ชัดเจนในแต่ละปีในการสร้างขวัญกำลังใจ และสร้างแรงกระตุ้นการดำเนินงาน